

Les évaluations de l'intervention publique en économie du développement. L'exemple des politiques d'ajustement en Afrique subsaharienne

Philippe HUGON*

Comment évaluer l'intervention publique dans les économies en développement ? L'Etat permet-il de faire face aux « market failures » ou son intervention aboutit-elle également à des « state failures » ?

Les liens entre le *politique et l'économique*, au cœur de la naissance de la discipline économique, sont très complexes. Le terme *politique* est lui-même ambigu. Il recouvre à la fois les stratégies (*policy*) et les structures de pouvoir (*politics*). De même, le terme d'Etat renvoie à la fois au gouvernement, aux rapports institués de pouvoir et au cadre institutionnel.

Trois grands types de questions sont abordés par l'*économie politique* :

a) Quels sont les *déterminants politiques des choix de politiques économiques* tant au niveau des gouvernants que des régimes. Comment expliquer les mises en œuvre partielles, tardives voire contournées des réformes ? Les régimes autocratiques sont-ils plus ou moins efficaces que les régimes démocratiques pour la mise en œuvre et la réussite des réformes ? Les déterminants des politiques économiques sont-ils internes (intérêts des bureaucrates ou des groupes) ou résultent-ils des conditionnalités extérieures ?

* Economiste, professeur à l'Université Paris X.

b) Quels sont les effets des choix de politiques économiques sur le politique ? Quels sont les groupes gagnants ? Y a-t-il remise en question des compromis et des équilibres socio-politiques ? Les PAS renforcent-ils la démocratie ou favorisent-ils des régimes autoritaires ? Grâce à eux, les gouvernants acquièrent-ils de la crédibilité extérieure et de la légitimité interne ?

c) Quelles sont les interdépendances entre les régimes et les décisions politiques et les politiques économiques ? Les rythmes et séquences sont-ils les mêmes ? Y a-t-il causalité mutuelle ou détermination par d'autres facteurs internes (structures économiques ou sociales) ou externes (insertion dans l'économie, position hégémonique des bailleurs de fonds) ?

Quatre conceptions différentes de l'économie s'opposent pour répondre à ces questions :

La première, celle de l'*économie standard*, autonomise l'économie du politique. Elle préconise des « bonnes » politiques économiques au nom de la rationalité économique sans intégrer l'environnement socioculturel et institutionnel.

La seconde, celle des *néo-institutionnalistes*, repose sur une conception fonctionnaliste et instrumentaliste de l'Etat. Elle consiste à prendre en compte les micro et les macro-institutions et à resituer les mesures macro-économiques dans leur environnement institutionnel et leur cadre juridique. La « *Good governance* », la mise en place d'un Etat de droit et un cadre institutionnel adéquat apparaissent déterminants pour l'efficacité des mesures économiques (He Yong, 1994 ; North, 1981 ; Stiglitz, 1988 ; Williamson, 1987).

La troisième, mobilisée par la *nouvelle économie politique*, repose sur une conception utilitariste de l'Etat assimilé au gouvernement. Elle vise à endogénéiser les variables politiques. Les politiques économiques peuvent remettre en question les avantages de certains groupes. Inversement, les décisions des autorités gouvernementales, les pressions de certains groupes influencent la mise en œuvre des politiques économiques (Alesina, 1994 ; Haggard, Kaufmann, 1992 ; Lafay, Lecaillon, 1993 ; Dessus, Lafay, Morisson, 1997 ; Nelson, 1990).

La quatrième, développée par les *économistes hétérodoxes* soit privilégie la sphère politique (politics), les structures de pouvoir et les régimes (théories réalistes) soit analyse les interdépendances entre la sphère du pouvoir et la recherche de la richesse. Elle considère que le discours sur la rationalité économique voile des rationalités socio-politiques plus profondes (Bayart 1989, Campbell 1997, Chavagneux, 1998 ; Coussy, 1998 ; Hibou, 1998 ; Kedadjian, 1999). La politique économique est au cœur des jeux de pouvoirs internes aux économies ; elle modifie les rapports de force, les règles du jeu les équilibrages et les compromis socio-politiques (*économie politique interne*). L'ajustement modifie également les règles du système international et les rapports entre les bailleurs de fonds d'une part et entre ceux ci et les États. Il est une réponse à la crise de la dette et une condition permettant d'accéder aux fonds de la communauté financière internationale. Il vise à normer les économies (*économie politique internationale*). Il en résulte des jeux de dissimulation, de mesures en trompe l'œil, d'imposition de politiques considérés comme des atteintes à la souveraineté.

Nous mettrons à l'épreuve ces quatre « paradigmes » économiques en privilégiant les politiques « d'ajustement » qui ont dominé la scène des économies endettées du Sud depuis le début des années quatre-vingt.

1. La politique libérale standard et l'Etat minimum

Les programmes d'ajustement sont, prioritairement, une réponse aux déséquilibres financiers permettant aux économies de faire face à leur dette extérieure et de pouvoir accéder aux financements extérieurs. Ils reposent implicitement sur une conception « standard » *du* et de *la* politique. Ainsi, le secteur public est-il considéré comme moins efficace que le secteur privé, ou l'analyse des groupes sociaux est-elle liée à leur appartenance au secteur des échangeables « tradable » ou des non échangeables « non tradable ».

Les politiques libérales standard reposent sur un corpus orthodoxe qui critique l'interventionnisme de l'Etat et qui met en avant le rôle du *marché*.

La critique de l'État développeur

Le rôle de l'Etat était mis en exergue par le keynésianisme d'après-guerre. La mise en œuvre des instruments keynésiens au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale (taux d'intérêt réels négatifs, crédits sélectifs, banques de développement) avait dans un premier temps favorisé la croissance économique et l'investissement de nombreuses économies en développement. Les prêts extérieurs étaient destinés à pallier l'insuffisance de l'épargne locale. Les financements étaient obtenus auprès des bailleurs de fonds ou bénéficiaient de la garantie de l'Etat des pays emprunteurs. L'État jouait un rôle actif dans le domaine financier.

Selon la macro-économie post-keynésienne, les ajustements ne sont pas automatiques. L'économie privée est sujette à des défaillances de coordination. Elle est caractérisée par un chômage involontaire élevé. Il existe des rigidités de certains prix et des possibilités de déséquilibres sur certains marchés notamment de travail. Le consensus classico-keynésien reposait sur certains points forts : la monnaie n'est pas neutre ; la demande globale est instable ; en situation d'incertitude radicale, les agents ne peuvent former une image quantifiée du futur. Le temps et la monnaie, lien social, jouent un rôle essentiel. D'où la nécessité d'actions discrétionnaires gouvernementales dans le cas notamment de forte incomplétude des marchés ou de profondes récessions. Le plan est un réducteur d'incertitude.

Ces arguments étaient évidemment renforcés dans les économies en développement. La *tradition* en économie du développement considère que le *marché* est rudimentaire et imparfait, et qu'il n'est pas la forme cardinale de coordination (Hugon, 1993). Les prix sont moins un signal permettant d'ajuster l'offre et la demande que le résultat de décisions des autorités ou la résultante de compromis institutionnalisés. Les agents en information imparfaite ont des rationalités limitées ou adaptatives. Ainsi, les producteurs subissent des *risques* et des *incertitudes*, liés notamment aux fortes *instabilités* des marchés internationaux, aux aléas climatiques ou à un environnement socio-politique instable. Les prix mondiaux des matières premières sont très instables ; ils résultent largement des compromis sociaux des États du Nord ; ils sont, pour certains produits agricoles, des prix de liquidation et ne peuvent malgré les mesures de l'OMC constituer des signaux permettant une spécialisation optimale.

Dès lors, les agents ont besoin d'un environnement sécurisé, d'*institutions* et d'*organisations* assurant l'encadrement. La question ancienne posée par les économistes du développement a été celle du passage de l'économie de subsistance et des traditions (règles familiales et communautaires) à l'économie moderne grâce à de nouvelles règles, pratiques et institutions notamment grâce à l'intervention de l'État. Celui-ci était supposé, du fait des « market failures », réaliser les investissements, créer les règles remplaçant le marché et fixer les prix. Compte tenu des marchés rudimentaires, de la faiblesse des entrepreneurs privés, de l'importance des risques, l'État apparaissait comme le « deux ex machina » du développement ; il devait prendre en compte les externalités, les rendements d'échelle et les indivisibilités tout en jouant un rôle stabilisateur et redistributif, en permettant une économie de crédit finançant l'investissement sans constitution préalable de l'épargne. Les gouvernements, généralement avec l'aide des bailleurs de fonds, ont ainsi mis en œuvre des offices et des procédures d'intervention spécifiques, depuis les caisses de stabilisation jusqu'aux opérations de développement rural en passant par l'ensemble des instruments keynésiens ou la création d'entreprises publiques, conduisant à une économie mixte ou un capitalisme d'État. Cet argumentaire demeure par exemple pour justifier la réussite des filières coton en Afrique de l'ouest ou celle des économies d'Asie de l'est avec un rôle essentiel d'un État « pro » prospecteur, protecteur, promoteur.

Ce cadre de référence, valorisant le rôle de l'État, a eu cependant de nombreuses limites au moins pour deux raisons qui tiennent au rôle de l'État et à son débordement. Dans la pratique, l'État a notamment dans les pays les moins avancés (PMA) peu joué les fonctions d'intérêt collectif qui lui sont attribuées. Les agents de l'État ont profité de leur position de pouvoir pour prélever des rentes et bénéficier de prébendes. Les financements publics ont créé des effets d'éviction vis-à-vis des acteurs privés. Les « market failures » se sont accompagnées également de « state failures ».

L'économie orthodoxe, l'Etat minimum et la politique standard

Face aux dysfonctionnements et à la délégitimation de l'État, le rôle du marché a été privilégié, au début des années quatre-vingt, dans les analyses du développement et a conduit à ce que Williamson appelle « le Consensus de Washington ». L'ambition des économistes

orthodoxes est d'analyser les comportements économiques indépendamment des structures et des organisations en postulant l'universalité des mobiles (utilitarisme), des modes opératoires (rationalité substantielle) et de la coordination marchande. Le marché est un mécanisme de transfert volontaire de droits de propriété et un réseau d'échanges libres entre centres de décision décentralisés. Il trouve son socle théorique autour du modèle de Walras ou de Debreu-Arrow.

Le *marché walrasien* suppose l'échange généralisé, des agents individuels rationnels dotés de ressources. Les individus ont des liens qui se nouent entre eux au seul niveau du marché qui est ainsi l'instance unique de coordination. Le marché est un système fermé auto régulateur. Il fonctionne sans coûts de transactions.

On observe toutefois plusieurs corpus théoriques fondant le libéralisme :

Selon le *monétarisme* (Friedman), les variations du stock de monnaie sont le facteur prépondérant expliquant les variations du revenu nominal. L'économie est intrinsèquement stable sauf si elle est perturbée par une croissance monétaire erratique. La courbe de Philips est une verticale du taux de chômage naturel. L'inflation et la balance des paiements sont des phénomènes monétaires. Il en résulte des propositions concernant la flexibilité des changes ou la faible efficacité de la politique budgétaire. A l'inverse pour la *nouvelle macro-économie classique* telle la théorie des cycles réels, les aléas économiques ont leurs origines dans les changements imprévus de l'efficacité technique de production.

L'approfondissement *micro* de la macro est au cœur des nouvelles théories orthodoxes. Là encore les différences sont grandes. Dans la théorie des *anticipations rationnelles*, les agents forment leurs anticipations en utilisant toute l'information disponible et en l'utilisant de manière optimale. A l'opposé, dans l'école autrichienne, on considère que les agents ne sont pas rationnels mais sont conduit à adopter des comportements les rendant rationnels.

Les soubassements des politiques libérales

Face à la diversité des corpus théoriques qui fondent le libéralisme, les argumentaires utilisés notamment par les Institutions de Bretton-Woods sont pauvres pour justifier la « bonne politique ».

Ils procèdent par bricolage du fait des manques d'information statistiques et de l'impossibilité de reproduire expérimentalement les hypothèses. Ils procèdent par éclectisme en faisant appel à certaines démonstrations pour appuyer les conseils. Ils font appel à des « empirical evidence » en prenant des modèles de référence comme bons élèves (Hibou, 1998 ; Hugon, 1999).

Il existe ainsi un certain discours *standard* quant à l'origine des déséquilibres, de la dette et de la crise des économies en développement. La crise économique et financière aurait conduit à (ou aurait manifesté) l'épuisement du modèle étatique. Les États ont rarement joué leur rôle de facilitateur du développement. La dette extérieure a rétro agi sur la dette interne. Les entreprises publiques ont été caractérisées par des contraintes budgétaires relâchées, par des faibles incitations des agents ou par des déficits générateurs d'endettement et d'effets d'éviction vis-à-vis des entreprises privées. Les agents liés aux appareils d'État ont souvent créé des rentes obstacles à la croissance. Les déséquilibres financiers sont alors interprétés comme des distorsions résultant d'un excès de demande sur l'offre et comme des prix administrés créant des distorsions sur des marchés. L'environnement international a certes pu accentuer les déséquilibres mais la cause première revient dans la mise en place de politiques économiques inadéquates : surévaluation du taux de change, biais anti-exportation, seigneurage, bas taux d'intérêt, non-respect des coûts des facteurs dans l'allocation des ressources...

La mise en place des politiques standard

Les programmes de *stabilisation* visent à retrouver les grands équilibres et de programmes d'*ajustement structurel* visant à réformer le système de prix relatif, la structure des incitations pour retrouver la compétitivité extérieure et la croissance interne. Ces programmes ont conduit à une mobilisation de la communauté financière internationale.

Les différents *volets de politique économique* sont bien connus. Ils visent à équilibrer la balance des paiements, à assainir les finances publiques, à maîtriser l'inflation. Ils s'appuient sur les instruments de la politique cambiaire, monétaire et budgétaire. Ils concernent également la structure des prix relatifs et les diverses mesures structurelles (privatisation, libéralisation, réformes des institutions et des règles).

Ces mesures visent à accroître l'ouverture extérieure, à permettre le bon fonctionnement du marché, à créer un cadre institutionnel favorable à la bonne gestion de l'économie et à l'attractivité des capitaux. Ils doivent favoriser l'émergence de groupes entrepreneurs aux dépens des bénéficiaires de rentes et réallouer les ressources du secteur « non tradable » vers le secteur « tradable ».

La *libéralisation commerciale* vise à réduire le protectionnisme tarifaire et non tarifaire. Le libéralisme unilatéral s'accompagne d'un libéralisme multilatéral dans le cadre de l'OMC. La *libéralisation financière* se traduit par une privatisation des institutions financières, par des taux d'intérêt réels positifs et par une réduction des effets d'éviction liée à l'endettement du Trésor, des entreprises publiques et para-publiques. Elle vise un assainissement des créances douteuses et un règlement des arriérés.

Les politiques d'ajustement cherchent à supprimer les « distorsions » liées à l'intervention de l'Etat, à faire jouer les lois du marché et les signaux des prix de marché tant au niveau international qu'au niveau interne.

Les effets contrastés des politiques d'ajustement

La plupart des pays endettés traversent une phase intermédiaire délicate prise entre un ancien ordre politique et économique et un nouveau. Les gouvernements et les administrations généralement de grandes difficultés à gérer des réformes complexes. Il y a eu apprentissage de la gestion des crises mais les services publics ont connu d'importantes difficultés.

L'évaluation des effets des politiques économiques se heurte à de nombreux problèmes d'imputation du fait de la faiblesse des systèmes d'information, de l'impossibilité de dissocier les mesures de politiques des autres facteurs explicatifs internes ou externes, des difficultés de distinguer les effets des mesures des réformes et les conséquences négatives des crises qui ont rendu nécessaires les réformes.

On peut à défaut d'expérimentation comparer les pays avec et sans ajustement, avant et après ajustement, évaluer les écarts entre les objectifs et les résultats ou simuler les effets des mesures alternatives.

Si l'on prend le cas des pays africains, l'on peut constater que des progrès importants ont été réalisés quant à la *stabilisation* au niveau des *instruments de politique économique* : plus grande maîtrise de l'inflation, maintien des déficits budgétaires hors service de la dette en % du PIB, dépréciation des taux de change réels, réduction des écarts entre les marchés des devises officielles et parallèles. Les déficits extérieurs demeurent toutefois importants et les pays africains demeurent pris, malgré de nombreuses mesures d'annulation ou de rééchelonnement de la dette, dans un endettement permanent. Les résultats concernant la *croissance* ont été moins évidents. Durant la période 1988-1993, 21 pays ont connu une croissance positive du revenu par tête et 20 pays ont régressé. Les exportations qui avaient décliné en termes réels de 0,3 % par an entre 1981 et 1987 ont connu une croissance de 4,4 % par an. En revanche, on constate une certaine reprise économique significative depuis le milieu des années quatre vingt dix. Malgré les ajustements, les pays africains demeurent pris dans un endettement permanent. L'absence de diversification des exportations voire la reprimarisation de leurs économies les rendent très vulnérables vis-à-vis des cours des matières premières. L'Afrique sub-saharienne (ASS) demeure dans la même spécialisation qu'au moment des indépendances (les exportations primaires représentent 89 % du total des exportations). Les taux d'épargne demeurent à des niveaux très faibles (moins de 15 % du PNB). L'épargne publique a décliné de 2 points du PNB entre 1981-1987 et 1988-1993. L'investissement privé est peu au rendez-vous. L'environnement institutionnel favorable au développement durable à long terme demeure insuffisant et les liens manquent entre des institutions publiques réformées et un secteur privé revigoré. On observe une certaine fatigue de l'ajustement tant du point de vue des bailleurs de fonds que des africains.

Dans les pays d'Asie de l'est aux structures productives développées et aux volontés politiques fortes, les ajustements ont plutôt réussi. Encore faut-il rappeler qu'après la crise de 1997, ce sont les politiques hétérodoxes de la Malaisie voire de la Corée du Sud qui ont le mieux réussi.

Les explications économiques des résultats mitigés des politiques libérales

Plusieurs explications économiques peuvent être données à ces résultats mitigés :

- Il peut exister une *courbe en J* des réformes du fait des retards et des délais quant à leurs effets bénéfiques conduisant à court terme à des résultats plutôt négatifs. Les résultats mitigés de l'ajustement en Afrique tiennent aux délais et aux coûts sociaux, économiques et politiques à court terme (Agenor, Monteil, 1996).

- La politique économique est elle-même inefficente du fait de la rationalité économique des agents, de leurs anticipations rationnelles (cf. la nouvelle école classique de Barro, Lucas ou Muth).

- Les politiques économiques sont appliquées en trompe l'œil ; les ajustements sont contournés d'où la nécessité de conditionnalités.

- Les rythmes ou séquences des réformes ont été inadéquats. Soit parce qu'elles étaient trop lentes (partisans du big bang) soit parce qu'elles étaient trop rapides (partisans des séquences optimales et de la gradualité).

- L'approche en termes d'équilibre des nouveaux classiques est ainsi remise en question par les néo-keynésiens qui adaptent la micro à la macro (Akerlof, Blanchard, Mankiew, Philips, Romer, Stiglitz).

Les modèles macro-économiques fondés sur des informations homogénéisées, standardisées ne permettent pas de prendre en compte la « boîte noire » des structures sociales. Ils font abstraction des rapports de pouvoir et des oppositions qui peuvent rétro agir sur l'économie. Les mesures de déflation de la fonction publique, les réformes fiscales, la suppression des seigneuriages touchent au cœur de l'Etat.

La théorie mobilisée pour justifier les politiques économiques constitue, dès lors, un cadre de cohérence utile et elle a pour intérêt de normer le discours et d'unifier le langage. Elle conduit également à un réductionnisme et privilégie certaines propositions qui reposent sur des hypothèses très restrictives. L'évacuation des structures sociales conduit, ainsi, à parler de société civile, celle des conflits politiques à utiliser le terme de « good governance ». Les rationalités contextuelles ou les effets pervers sont mal pris en compte.

L'argumentaire du « consensus de Washington » pose ainsi plusieurs problèmes.

- Comment expliquer que les mêmes erreurs aient été commises dans de nombreux pays au même moment ? Une des réponses est de privilégier les idées et de montrer le rôle mimétique des thèses nationalistes, dépendantistes ou néo-keynésienne dans les économies en développement.

- Comment expliquer que les mêmes politiques aient conduit à des effets différenciés selon les conjonctures historiques ? La surévaluation du change, la substitution d'importation ou le poids croissant de l'Etat s'observaient dans les années postérieures aux indépendances de relative croissance des pays africains.

- Comment expliquer les différences de performances et de trajectoires d'économies ayant apparemment mis en œuvre des politiques proches ?

Les positions différenciées des politiques économiques

La prise en compte du contexte de concurrence imparfaite aboutit à des positions différenciées de politique économique :

- Les instabilités et les risques sur les marchés internationaux ou internes conduisent à des résultats d'optimalité différents de ceux de la théorie standard. La stabilisation des prix peut notamment allonger les horizons des agents et favoriser des choix d'investissement peu réversibles.

- En présence d'économie d'échelle ou d'effets d'apprentissage, les protections provisoires peuvent élever les coûts unitaires des partenaires et réduire les coûts de production permettant à terme une compétitivité. La *politique commerciale stratégique* peut conduire à préconiser des subventions aux entreprises ou des protections.

- L'État ou les instances de production de services collectifs sont amenés à jouer un rôle central dans la constitution d'un capital humain ou d'un capital spatial.

- Des positions de monopole peuvent se justifier en raison de monopoles naturels ou de transactions liées.

Ces nouvelles théories plus ou moins hétérodoxes ne sont pas, toutefois, toujours robustes et leurs résultats sont très sensibles à des

hypothèses a priori secondaires. Les tests empiriques sont décevants. Certains auteurs, tels P. Krugman, limitent l'apport de ces théories en concurrence imparfaite. Il montre que le libre échange en concurrence imparfaite est certes un optimum de second rang mais tout compte fait préférable à un protectionnisme peu praticable.

Face à la politique standard préconisée par le FMI, on peut considérer au contraire qu'il y a diversité des crises et donc pluralité des remèdes.

Pour les pays les moins avancés, la crise structurelle rend peu efficiente les mesures de simples rééquilibrages macro-économiques. La priorité est de reconstituer l'appareil productif et de créer un environnement favorable à l'investissement à risque.

Dans le cas des pays semi-industrialisés, il y a pluralité des crises. Ainsi la crise macro-économique de change brésilienne des années 1997-1999 résultait de sorties de capitaux anticipant une dépréciation du réal. L'arrivée d'argent a favorisé la reconstitution des réserves et le retour à la confiance. Au contraire, la crise micro-économique de la dette coréenne supposait une expansion de liquidité et un financement public des dettes bancaires.

Les mesures de relance de la demande sont nécessaires dans des pays où la spirale déflationniste fonctionne et où l'on observe des effets cumulatifs des tensions financières, des troubles sociaux et d'une insécurité limitant le risque d'investissement. La politique économique dépend de l'environnement institutionnel des économies.

2. La dimension institutionnelle de la politique économique et la conception fonctionnaliste de l'Etat

Compte tenu de défaillances des marchés, du rôle des contrats et des règles à côté de celui des prix, l'accent est aujourd'hui mis davantage sur les *institutions* que sur le seul marché, sur les règles et non sur les seuls prix. (cf. le rapport de la Banque mondiale de 1997). Certains tels Stiglitz (1998) parlent de l'au-delà du « Consensus de Washington ».

La mobilisation des approches néo-institutionnalistes peut concerner trois domaines : le rôle des micro-institutions, la relation d'incitateur/incité et l'environnement institutionnel du marché.

Les analyses néo-institutionnalistes et le rôle des micro-institutions

Le courant *institutionnaliste* a pour ambition de relativiser la place du marché, de la rationalité substantielle et de la coordination marchande. La prise en compte dès le départ du cadre institutionnel des phénomènes économiques, des règles de comportement conduit à traiter le marché comme un mode de coordination permettant la décision parmi d'autres modes. Selon le courant néo-institutionnaliste, se référant à l'individualisme méthodologique, les institutions concernent les régularités du comportement social convenu par tous les membres de la société. Les institutions comprennent selon North des contraintes informelles (coutumes, codes de comportement) et des règles formelles (lois, droits de propriété).

La nouvelle *économie institutionnelle* (Hugon *et al.*, 1995) privilégie :

- la *rationalité limitée* des agents,
- les *informations imparfaites et asymétriques* pouvant conduire à une sélection adverse et à un hasard moral (incertitude relative au comportement des partenaires).
- le rôle des différents *modes de coordination* pour réduire les *coûts de transaction* et pour éviter les comportements de passager clandestin,
- l'importance des *règles* pour limiter les risques, permettre la prévisibilité des décideurs et accroître la crédibilité des politiques, les marchés imparfaits sont caractérisés par des viscosités ; ils sont organisés selon des règles et des contrats spécifiques (marché du travail, des biens, des produits financiers...).
- le rôle des *incitations* entre Principal et Agent.

L'*économie néo-institutionnelle* s'est développée autour de trois principaux postulats (He Yong, 1994) : les institutions sont déterminantes dans l'allocation des ressources ; elles peuvent être traitées de manière endogène ; et elles ont un fondement micro-économique.

Le rôle allocatif des institutions a été ainsi mis en relief par Coase (1960). Celui-ci a montré que l'organisation fondée sur le principe de hiérarchie pouvait réduire les coûts de transaction.

Selon North, Nablî et Nugent (1989), les institutions fournissent une structure d'incitation dans une économie. Elles naissent d'une demande sociale et des variations des raretés relatives des facteurs. Ainsi les droits de propriété sont rationnels dès lors que le coût marginal de défense des droits est inférieur au bénéfice social marginal du droit de propriété. L'efficacité de l'allocation des ressources dépend de la structure des droits de propriété et de la définition des institutions.

Le maintien des comportements traditionnels peut s'expliquer par la persistance d'actions comme des équilibres de Nash car la désobéissance conduirait à une perte de réputation (Akerlof, 1984). Les comportements routiniers peuvent s'expliquer par les incertitudes liées aux innovations, la confiance joue un rôle essentiel dans la réduction des coûts de transaction. Les comportements des agents au sein des organisations peuvent conduire à « l'exit » (défection) à la « voice » (prise de parole) ou à la « loyalty » (loyauté) selon les critères bien connus de Hirschman.

Le contexte institutionnel de nombreux pays en développement diffère d'un Etat de droit. Les contrats sont peu respectés. Les agents ne se sentent pas obligés vis-à-vis d'institutions non légitimes à leurs yeux, étrangères à leur système de valeur et non créatrice d'obligations. Les relations de proximité reposant sur des liens de voisinage. Les relations interpersonnelles et la confiance jouent un rôle essentiel (cf. *L'Afrique des incertitudes*, 1994).

Ces analyses institutionnelles conduisent à éclairer différemment le rôle de l'Etat et des organisations à but collectif.

L'Etat et l'environnement institutionnel

Les fonctions de l'Etat

Dans la théorie traditionnelle, l'Etat avait au moins trois fonctions définies par Musgrave : *allocative* (dès lors qu'il y a rendement croissant, externalités, biens collectifs purs et biens tutélaires), *redistributives* (dès lors qu'il y a autant d'optimum de

Pareto qu'il y a diverses distributions de richesses et de droits) et *stabilisatrices*. L'État devait internaliser les externalités, prendre en charge les biens tutélares ou éviter les monopoles liés aux rendements d'échelle.

Selon le rapport de la Banque mondiale (1997) d'influence institutionnaliste, l'État a cinq *fonctions* essentielles : établir un système de lois, maintenir un environnement de politiques non discriminantes y compris la stabilité macro-économique, investir dans les services de bases et l'infrastructure, protéger l'environnement.

Plusieurs mécanismes contribuent à accroître la capacité de l'État : les règles et les restrictions, la voix et le partenariat (coproduction, conseils de délibération) et les pressions concurrentielles.

Figure 1 : Les fonctions de l'État

	Compenser les défaillances du marché	Équité
Fonctions minimales	Biens publics purs droit, lois, droits de propriété gestion macro économique santé publique	protéger pauvres programmes anti pauvreté, catastrophe
Fonctions intermédiaires	Externalités réguler surmonter monopoles information imparfaite éducation politique assurance base antitrust santé, vie environnement régulation financière	assurance sociale pensions, redistribution allocations familiales assurance chômage
Fonctions actives	coordination activités privées	Redistribution

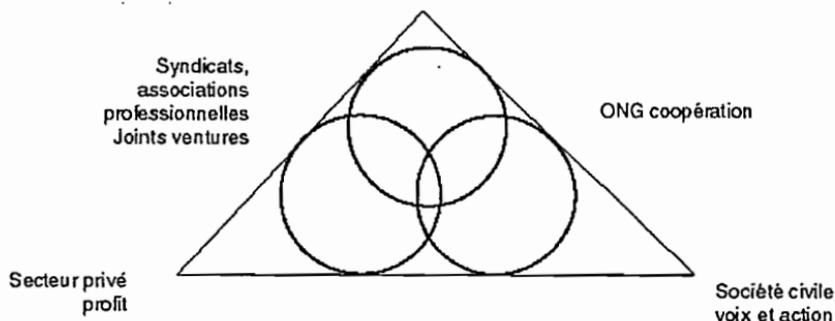
Le rôle des organisations prenant en charge le collectif

A la dichotomie marché/État doit se substituer une analyse en termes d'acteurs privés et publics prenant en charge ; à des degrés divers les biens et services collectifs c'est-à-dire les externalités et le long terme. Il est possible de représenter l'interdépendance entre l'État, le marché et les organisations à partir du diagramme suivant :

- le marché où dominent des signaux de prix et où le secteur privé est actionné par des logiques de profit et de concurrence,
- l'État où dominent des relations de hiérarchie et de contrôle,
- les organisations qui sont fondées sur la négociation les coopérations la persuasion et où dominent la voix et l'action collective.

Les organisations volontaires privées sont à cheval entre une logique privée et une logique de partenariat. Les organisations coopératives sont à l'intersection des logiques étatiques et des logiques de la société civile. Les associations professionnelles et les syndicats sont à l'intersection des trois logiques d'action. Les « joint ventures » entre l'Etat et le privé sont à l'intersection des actions de l'Etat et du privé.

Etat (hiérarchie contrôle)



L'Etat a un rôle essentiel à jouer au niveau des droits, d'un environnement favorable des acteurs privés, de la prise en charge des services sociaux, des infrastructures et de la protection de l'environnement, ainsi que dans le domaine de l'assurance et de l'assistance permettant de protéger les groupes vulnérables. Il doit mieux jouer son rôle d'informateur et de formateur, de facilitateur, de prospecteur.

Mais ce rôle doit être assuré en relation et en complémentarité avec les acteurs privés dont la logique est celle de la profitabilité et de la concurrence et les différents acteurs collectifs de la société civile qui doivent exprimer leurs voix et leurs capacités de négociation.

L'action de l'Etat par les règles, l'incitation, la prise en charge des biens collectifs et la redistribution doit se faire en relation avec les acteurs de la société civile ayant un rôle central au niveau du partenariat, de l'expression et du contrôle et des acteurs privés soumis à la concurrence des marchés.

La « good governance »

Le terme de gouvernance désigne la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources d'un pays. La bonne gouvernance renvoie à un Etat bienveillant recherchant l'intérêt général grâce à la transparence, la participation, la responsabilité. On peut différencier la micro-gouvernance (agences de l'Etat) et la macro-gouvernance.

La « good governance » renvoie à la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays. Elle concerne la forme d'un régime politique, les processus par lesquels l'autorité est exercée dans la gestion des ressources et la capacité d'un gouvernement à exercer ses fonctions.

L'*Etat de droit* (« rule of law ») est supposé jouer un rôle central dans le respect des contrats et la mise en place d'un environnement stable.

La « *Capacity building* » vise au renforcement des capacités institutionnelles permettant d'internaliser les réformes (responsabilité, transparence).

Ceci conduit à préconiser un approfondissement institutionnel, un renforcement de la société civile, un appui à la décentralisation et à des transferts de propriété (« ownership ») (Campbell, 1997).

Un bon environnement institutionnel est central pour asseoir la *crédibilité* des politiques et la cohérence intertemporelle des choix. Ainsi, un ancrage des politiques par des arrangements institutionnels limite les risques de réversibilité et les instabilités de politique économiques ; il favorise un horizon long termiste en réduisant la valeur d'option c'est-à-dire la préférence accordée à la réversibilité d'une décision. Certains parlent ainsi de *qualité institutionnelle* en incluant l'Etat de droit, le niveau de corruption, les risques d'expropriation ou de modification des contrats ou l'autonomie vis-à-vis des pressions des lobbies.

La prise en compte des règles et des institutions est évidemment un progrès par rapport à la représentation du marché auto-régulateur et de la politique économique standard. Elle conduit toutefois, du fait de son fondement individuel et de sa volonté

d'universalisme, à un réductionnisme des structures sociales et à une évacuation des formes de pouvoir.

Ainsi le terme de Gramsci de *société civile*, devenu politiquement correct, est l'ensemble des forces ayant des potentialités de production et d'organisation élevées hors des sphères étatiques et visant des objectifs collectifs. On ne peut évidemment y inclure le secteur privé formel ou informel. Elle représente seulement une partie de la société et correspond dans les économies en développement généralement aux couches moyennes.

Dès lors que l'on privilégie les aspects institutionnels on doit disposer d'indicateurs de *qualité institutionnelle* très difficiles à élaborer et fonction des structures propres aux sociétés. Si la démocratie et le pluripartisme étaient des facteurs premiers de croissance durable, le Sénégal serait un pays développé, mais non pas les pays d'Asie de l'Est connaissant des régimes autoritaires.

Il n'y a pas de lien évident entre ajustement structurel, libéralisation économique et démocratie et libéralisation politique ? Un régime autoritaire est-il préférable pour mettre en œuvre des politiques et des réformes impopulaires ? Ou au contraire la démocratie permet-elle les jeux de la transparence ? Inversement quels sont les effets des réformes économiques sur les régimes politiques. Y a-t-il seulement redistribution des rentes selon d'autres modalités ou les réformes modifient-elles en profondeur les structures socio-politiques ?

La prudence de la Chine pour une libéralisation politique antérieure à la libéralisation économique, comparée à d'autres pays, montre que la démocratie n'est pas nécessairement en phase avec l'efficacité économique et encore plus que les questions d'éthique concernant les Droits de l'Homme peuvent être en opposition avec les lois du marché.

3. La dimension positive de la politique économique et la conception utilitariste de l'État

A l'opposé des deux paradigmes précédents normatifs privilégiant les « bonnes » politiques économiques ou les bonnes institutions, selon un courant positiviste, issu de la théorie des

« *public choice* », l'Etat est assimilé aux agents qui le composent et au jeu de leurs intérêts individuels. Selon J.-D. Lafay (1993), l'Etat est défini comme : « un ensemble d'individus agissant dans un environnement institutionnel précis, conformément à leurs fonctions d'objectifs propres et jouant de façon coopérative et non coopérative ». Il est possible d'endogénéiser les variables politiques en définissant les fonctions d'utilité des gouvernants et d'étudier les interrelations entre le politique et l'économique. Toute décision de politique économique est endogène quand elle s'analyse en termes de comportements rationnels de maximisation. Les gouvernants peuvent ainsi maximiser leur probabilité de rester au pouvoir.

Les agents de l'État sont des décideurs rationnels. L'État est assimilé aux agents qui le composent. Le collectif est réduit à un individu optimisateur supposé maximiser des fonctions (recherche de profit, de rente ou de prestige). Dans la théorie des chercheurs de rente, élaborée par Tullock et Krueger, les interventions de l'Etat sont supposés créer des "rentes". Ainsi, les bureaucrates, décideurs rationnels, utilisent les instruments de la politique économique pour maximiser des rentes accaparées ou redistribuées ; disposant de pouvoirs discrétionnaires, ils créent des distorsions vis-à-vis des décideurs privés agissant selon les lois du marché.

Selon la *nouvelle économie politique*, les décisions des politiques peuvent être interprétées à partir de modèles utilitaristes (recherche de rentes, choix d'activités non directement productives). Le jeu des intérêts individuels concerne les différents volets de la politique économique. Ainsi la *protection* peut s'expliquer par les avantages retirés par ceux qui contrôlent les licences d'importation ou qui bénéficient de la protection tarifaire. Les lobbies liés au commerce d'importation ou aux industries de substitution d'importation peuvent faire pression sur les décisions. La *surévaluation du change* favorise des marchés parallèles sur lesquels des agents peuvent réaliser des gains élevés.

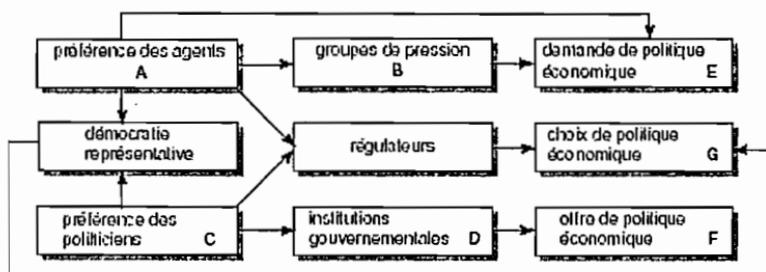
Cet éclairage conduit à analyser de manière différente les effets des politiques économiques notamment d'ajustement.

Les différents marchés politiques

De nombreux modèles des marchés politiques peuvent être différenciés :

- les modèles *d'offre* traitent de la politique comme d'un bien public, ex de la protection ou de la subvention qui résulte soit des préférences des politiciens autocrates (C - F -G) soit des choix des bureaucrates (D - F - G).

TYPOLOGIE DES MARCHES POLITIQUES



- Les modèles de *demande* mettent en avant les préférences des citoyens par le vote (A-E-G) ou par le rôle des lobbies (B-E-G).

- Les modèles d'*équilibre* définissent les différents marchés politiques allant de la démocratie représentative (C--A-G) à la dictature en passant par les différentes formes d'autoritarisme ou de régulation (D--A--G). L'équilibre sur un marché politique est atteint quand les choix de politiques seront tels qu'à la marge la valeur des ressources déployées par les opposants sera égale au gain qu'ils retirent de leur action.

La rationalité économique des décideurs publics

La bureaucratie et la nouvelle économie politique

Dans la tradition des modèles bureaucratiques (Niskanen, Buchanan, Tullock, 1961), les bureaucrates poursuivent des objectifs personnels autres que la fourniture efficace de services publics. Ils utilisent les instruments de la politique économique pour maximiser des rentes ; disposant de pouvoirs discrétionnaires, ils créent des distorsions vis-à-vis des décideurs privés agissant selon les lois du marché (Krueger, Tullock). On observe souvent de faibles salaires incitatifs et une absence de contrôle optimal des bureaucrates. Leur fonction d'utilité est liée aux revenus et aux avantages divers liés à leur position de leur fonction. Très souvent les fonctionnaires sont ainsi devenus des « ponctionnaires ».

L'analyse peut également s'appliquer aux décideurs de la *politique monétaire*. Il y a ainsi débat sur l'existence d'un *malthusianisme* ou d'un *laxisme monétaire* au sein de la Zone franc. Selon Nguessan (1989), l'objectif des bureaucrates de la BCEAO serait le laxisme monétaire les conduisant à répondre aux pressions des banques secondaires et des États. Au contraire, Diouf (1994) montre que le choix des dépenses somptuaires de la BCEAO suppose des taux d'intérêts élevés et que les bureaucrates ont besoin d'une réputation extérieure les conduisant à une rigueur monétaire.

Les tests montrent que, dans l'ensemble, les règles de la Zone franc ont plutôt favorisé une politique déflationniste. En revanche, on constate des périodes de laxisme monétaire entre 1974 et 1982. La base monétaire (monnaie centrale inscrite au passif de la BCEAO) ainsi que la masse monétaire M2 ont été multipliés par 3 alors que les prix doubleraient entre 1974 et 1982 avec des écarts de 1,7 à 2,2 (Hugon, 1999).

Le rôle des groupes d'intérêts

On peut avec Olson (1965) considérer qu'un intérêt commun ne justifie pas une action commune pour des individus rationnels. Les individus ont intérêt à ce qu'existent des services publics mais à ne pas en subir les coûts et à être passager clandestin.

Il importe dès lors que se constituent des groupes gérant le collectif. Or dans les pays en développement, on peut noter une faiblesse des groupes d'intérêt dans la sphère économique moderne et des comportements d'individualisation dans un contexte de stagnation économique et d'augmentation des conflits redistributifs. L'accès aux diverses formes de pouvoir est un moyen d'accéder aux richesses à des fins d'enrichissement personnel ou de redistribution aux groupes d'appartenance et non de fourniture des services collectifs répondant à un intérêt général.

Les modèles politico-économiques

Le modèle Dessus, Lafay, Morisson (1997) comprend 18 équations simultanées ; il a été estimé pour 23 pays africains durant les années quatre-vingt. Il montre en quoi les instruments politiques et les performances macro-économiques sont sensibles aux objectifs

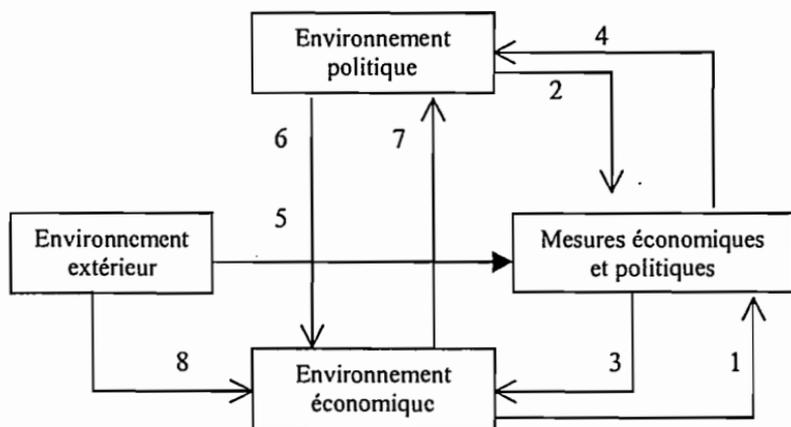
politiques des gouvernants qui doivent arbitrer entre les pressions internes des groupes et les pressions internationales des bailleurs de fonds. Le modèle explique les agrégats économiques, les contraintes politiques internes et les fonctions de réaction des gouvernants.

Le cadre macro-économique est celui d'une petite économie ouverte de type Mundell/Flemming (un bien local et un bien importé). Le PIB est déterminé par les composantes de la demande. Le niveau des prix renvoie à une loi Philips Okun.

Le modèle introduit des équations décrivant la sphère politique et ses interactions avec les agrégats macro-économiques, des variables comme la consommation publique et la répression politique sont considérées comme étant endogènes. Elles résultent des signaux économiques et politiques. De même, les manifestations et les grèves sont considérées comme endogènes.

Trois types de relations sont spécifiés (cf. le schéma) :

- Les premières (3, 4, 8) montrent comment les conditions économiques sont influencées par les mesures des gouvernements, des donateurs ou par l'extérieur.
- les secondes (1, 2, 5) montrent comment les mesures de politiques sont fonction de réaction politico-économiques.
- Les troisièmes (6, 7) représentent les interactions entre la sphère économique et la sphère politique.



Les gouvernants ont des réactions fonction de leur impopularité interne et de leur crédibilité externe. Ils font des arbitrages entre des mesures économiques de stabilisation et des mesures d'expansion en fonction du coût total de la répression.

Le modèle montre le caractère risqué des programmes de stabilisation. Les coups d'Etat (variables exogènes) et les manifestations sont une cause importante des mesures de répression.

De nombreux modèles politico-économiques ont été forgés pour analyser les interdépendances entre l'économie et le politique aussi bien dans les économies industrielles que dans les économies en développement. Ils mettent en avant le rôle des facteurs politiques dans la détermination des décisions politiques. On suppose généralement des processus de vote sanctionnant les gouvernants et des stratégies de réélection de la part de ces derniers. Les politiques publiques sont ainsi endogénéisées. Certains modèles intègrent les caractéristiques propres aux sociétés autocratiques de type africain en prenant en compte les arbitrages des gouvernants entre les pressions internes et les pressions internationales (Dessus, Lafay, Morisson, 1997). Ces modèles avaient été notamment utilisés pour montrer les risques d'échec de la dévaluation des F CFA compte tenu des soubresauts politiques qui pourraient en résulter (Hugon, 1999).

Ces modèles conduisent à relativiser le rôle de la démocratie dans la réussite de l'ajustement. Ils montrent cependant que les régimes autoritaires sont plus efficaces que les régimes totalitaires. L'instabilité politique, liée à la démocratie et aux changements de majorité, peut conduire à des horizons temporels courts de la part des gouvernants retardant les réformes impopulaires pour les transmettre à leurs successeurs. Dans une logique tontinière de maximisation des rentes à des fins redistributives, des taux de rotation plus élevés des responsables peuvent accroître le niveau de la corruption. Peut-être peut-on expliquer ainsi le retour aux affaires de chefs d'États autocratiques par des voies démocratiques ?

Cette économie politique positive à base utilitariste a l'intérêt de révéler les intérêts des décideurs mais elle est très réductrice en supposant une rationalité économique du politique et en réduisant le collectif aux jeux des intérêts individuels.

4. L'interdépendance du politique et de l'économique

Les représentations instrumentaliste et fonctionnaliste ou utilitariste de l'Etat utilisée dans les modèles politico-économiques, ne peuvent prendre en compte les dimensions stratégiques des décisions publiques, les compromis et les conflits socio-politiques. La politique économique intervient au cœur des relations de pouvoir tant interne qu'international. Elle touche les structures sociales et les rapports de pouvoir. Il y a ainsi une certaine contradiction entre des programmes d'ajustement qui nient le politique (les conflits, les compromis) dans le discours et le mettent dans la pratique au cœur des objectifs et des moyens.

L'économie politique internationale

L'économie politique internationale (E.P.I) (G. Kébadjian, 1999 ; Ch. Chavagneux, 1998 ; J. Coussy, 1998 ; Ph. Hugon, 1997 et M.-Cl. Smouts, 1998) peut-être définie comme l'interaction réciproque et dynamique dans les relations économiques internationales entre la poursuite de la richesse et la recherche de la puissance. Selon G. Kébadjian « les phénomènes économiques internationaux sont prédéterminés par des relations de pouvoir à l'échelle internationale, des relations ordonnées par les Etats nations, et les grands opérateurs privés et cristallisés dans les institutions de l'économie internationale », p. 8.

Alors que pour l'économie internationale standard, l'espace international est non structuré politiquement et est réduit à un emboîtement de marchés, pour l'EPI il y a au contraire interaction entre l'économie et le politique. L'on peut observer, aussi bien dans la décision des investisseurs de sélectionner politiquement les pays d'implantation, dans les logiques hégémoniques des Etats que dans les conflits de normes au sein des négociations internationales.

De nombreuses écoles s'affrontent à propos du rôle de l'Etat : les théories réalistes qui mettent en avant les intérêts des Etats, les théories des régimes internationaux, la théorie de la stabilité hégémonique, les théories néo-libérales et les théories néo-réalistes conduisant aujourd'hui à des approches cognitivistes et constructivistes. Selon Krasner (1983), les régimes internationaux sont définis comme « des ensembles explicites ou implicites de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision autour

desquelles les anticipations des acteurs convergent dans le domaine donné des relations internationales ».

Dès lors que l'on analyse les relations entre l'économie et le politique, on se heurte à d'énormes difficultés. L'interdisciplinaire favorise la pertinence aux dépens de la cohérence. La prise en compte de la complexité interdit une logique déductive. L'institutionnalisme ouvre la voie à un champ immense. N'y a-t-il pas de la part des économistes standards une grande peur à ouvrir une boîte de Pandore ?

L'ajustement renvoie à une séquence où sont en jeu les négociations internationales ; la mise en place de conditionnalités, l'accès aux financements extérieurs, des réformes de politiques économiques, des surveillances des critères de performances permettant aux pays d'être ou non « on track ».

A l'encontre des théories *réalistes* privilégiant le rôle des États dans la sphère internationale, les États nations ne sont pas les seuls acteurs du pouvoir international ; ils interviennent à côté des acteurs privés transnationaux. Les relations de pouvoir entre États ne sont pas hiérarchiques et ne conduisent pas à des stabilités hégémoniques. Il existe des interdépendances asymétriques conduisant à des réversibilités (cf. Hugon, 1997).

Les institutions de Bretton-Woods, la régulation internationale et les conditionnalités

La séparation entre l'économique et le politique marque l'architecture institutionnelle de Bretton-Woods. La dépolitisation des interventions les conduit théoriquement à des interventions économiques, financières et techniques. Or ces Institutions ont été conduites à exercer un rôle croissant de régulateur voire de puissances tutélaires et à exercer des recommandations d'ordre politique (Chavagneux, 1998).

L'on a observé en fait un découplage entre un discours libéral délégitimant l'Etat, vantant le marché et l'entrepreneur privé et des pratiques d'appui aux États. Les financements publics extérieurs bilatéraux et multilatéraux ont été affectés, pour leur quasi-totalité, aux administrations et aux entreprises publiques et parapubliques. Les administrations ont été souvent peu efficaces et les pouvoirs ont eu une faible légitimité pour mettre en œuvre des réformes radicales.

Les institutions de Bretton-Woods sont en l'absence de véritable système monétaire international et d'instances supra nationales de régulation, des régulateurs voire des pompiers cherchant à circonscrire les effets de contagion et à redonner une crédibilité aux économies vis-à-vis de la communauté internationale. Il existe une *stabilité hégémonique* des relations économiques internationales qui résulte du rôle prééminent des Institutions de Bretton-Woods.

Les *conditionnalités* sont au cœur de ces négociations et permettent d'accéder aux ressources extérieures. Or ces conditionnalités sont devenues de plus en plus nombreuses et diverses. Elles concernent aujourd'hui le politique (good governance, démocratisation). Elles peuvent être considérées comme justifiées d'un point de vue rationnel économique mais elles créent une part d'arbitraire vue le nombre et sont souvent perçues comme une mise sous tutelle.

Les relations entre les bailleurs de fonds et les États

La Banque mondiale a des objectifs de maximisation du nombre de projets engagés. Elle a des soucis de remboursement des prêts multilatéraux. Elle est un acteur du jeu international.

Utilisant des critères d'ordre économiques et financiers, les Institutions de Bretton-Woods sont en fait relativement démunies sur les conséquences politiques de leurs actions et sur l'évaluation des systèmes politiques des pays sous-ajustement alors qu'elles ont un rôle primordial dans la *légitimation politique* des États (Chavagneux pour le rôle de l'ajustement au Ghana, 1998). Les organisations internationales au langage codifié, aux pratiques standardisées et normées ont du mal à toucher les acteurs de la société civile et à avoir d'autres interlocuteurs que les États et les institutions officielles. Il y a, de plus, paradoxe à vouloir développer le secteur privé et le marché alors que les statuts privilégient les relations avec les États.

Dans l'ajustement, chacun des joueurs connaît la dépendance de l'autre. Il en résulte des marges de manœuvre permettant de continuer le jeu du déni de l'échec (Ferguson, 1990). Les bailleurs de fonds mettent en place des conditionnalités très nombreuses leur permettant de tenir court en laisse. Les gouvernants ont certes un risque de rupture vis-à-vis de la communauté internationale mais ils anticipent également des non sanctions et la possibilité de trouver des prêteurs relais.

Il existe des conflits de procédure, de statut et de légitimité entre les programmes d'ajustement qui dépendent des Ministères techniques et les lois par exemples les plans de développement qui relèvent de la souveraineté nationale. Plusieurs institutions parlent à ce sujet d'érosion graduelle de la souveraineté.

Les négociations des politiques sont ainsi peu internalisées et souvent perçues comme des impositions venant de l'extérieur. Il en résulte des doubles discours ou des doubles pratiques des pouvoirs, des retards quant aux mises en œuvre des mesures des conflits ouverts ou des résistances cachées.

De nombreux pays n'ont plus de systèmes d'information fiables et ils ont une faible capacité d'analyse notamment macro-économique permettant de proposer des modèles alternatifs ou d'apprécier la validité des mesures. Les critères de performance sont souvent établis par ceux qui posent les conditionnalités ou sont énoncés pour asseoir la confiance et montrer les efforts, tels les villages Potemkine que visitait la tsarine Catherine de Russie, ils sont parfois en trompe l'œil et les façades cachent des réalités occultées. Les jeux de dissimulation sont d'autant plus élevés que les économies fonctionnent sous le regard des marchés et que la "bonne politique" est nécessaire pour les tranquilliser (Lordon, 1997). Il en résulte un jeu de simulacres.

Les structures de pouvoir officiel qui sont les interlocuteurs des PAS ne recouvrent pas toujours les structures de pouvoir réel qui renvoient aux organisations "traditionnelles".

L'économie politique interne

La politique économique touche au cœur des rapports de pouvoirs internes et elle modifie le poids des groupes dans l'économie. Les décisions de politique économique peuvent ainsi être comme émanant de groupes ayant des intérêts conflictuels ou nouant entre eux des alliances.

Les relations de pouvoir et les composantes de l'Etat

L'ajustement conduit à des gagnants et à des perdants même si l'on suppose que le jeu est à somme positive à terme, certaines mesures remettent en cause les régulations socio-politiques, les équilibres territoriaux, les alliances sur lesquels se fondent les compromis

sociaux et la relative stabilité politique. La rationalité politique et son horizon différent de la rationalité économique.

Les *meta décisions* de l'État sont l'expression d'un *pouvoir* s'exerçant dans la sphère nationale et exprimant des rapports de force dans la scène internationale. Elles traduisent des compromis institutionnalisés. Elles se situent dans une logique non exclusivement économique de puissance, de solidarité intergénérationnelle ou de cohésion nationale. L'État est une résultante de décisions contradictoires et un centre de pluralité de décideurs ; d'où une pluralité des fins (apparentes et réelles) et non un décideur analysable à partir d'une fonction de préférence et d'actions logiques. La fiction de l'intérêt général et du bien commun apparaît sans que l'on puisse généralement réduire l'État à des reflets d'intérêts particuliers (classes, lobbies, entreprises, bureaucrates). Les interventions de l'Etat ne répondent pas à une logique purement économique. L'hypothèse d'indépendance des comportements économiques suppose à la fois un équivalent général monétaire est une propriété privée qui ne sont pas généralisés à l'échelle internationale que l'on ne retrouve que dans certaines sociétés.

On retrouve évidemment la tradition de Perroux (1960) ou d'Hirschman situant les relations de *pouvoir* au cœur de l'économie. Le *pouvoir* est la capacité d'influence nette sur autrui. Il renvoie à une asymétrie de position. Il est l'expression d'une violence, d'une domination ou d'une hégémonie qui soumet la volonté d'un individu ou d'un groupe d'individus à d'autres. L'effet de domination résulte de différence de force contractuelle, d'effet de dimension et d'appartenance à une zone active ou passive. L'emprise *de structure* est la combinaison des actions asymétriques exercées plus ou moins durablement par un sous-ensemble A sur un sous-ensemble B qui tendent à substituer à la décision de B la décision de A.

L'*hégémonie* est le processus par lequel un acteur dominant énonce des normes ou des règles en termes universels et entraîne le consentement.

Les modèles de *croissance endogène* ont ainsi retrouvé le rôle des externalités, des progrès de connaissance à rendements croissants, des infrastructures et de la formation du capital humain.

L'enchevêtrement du politique et de l'économique

On observe en Afrique un chevauchement (*straddling*) entre les acteurs étatiques et non étatiques (Bayard, Hibou). *L'Etat rhizome* agit comme un nœud de réseaux servant à alimenter la pérennité du système. L'Etat en Afrique se nourrit de l'extérieur et notamment de la rente de l'ajustement pour alimenter ses conflits internes. L'instrument d'action volontariste dont dispose la Communauté internationale, à savoir l'ajustement structurel, n'est pas à la hauteur des forces auxquelles il s'affronte (Chavagneux, 1997). La question prioritaire devient celle de la reconstruction de L'Etat (Evans in Haggard et Kaufman, 1992).

Certains considèrent que le rôle de l'Etat est devenu moindre dans un contexte de mondialisation. En réalité le poids de l'Etat et des collectivités publiques n'a jamais été aussi important dans l'histoire du capitalisme (poids des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires). On observe sur 100 pays en 1995 une forte corrélation entre l'ouverture des économies et le niveau des dépenses gouvernementales mesuré par la consommation publique (Rodrik, 1997).

Le retrait observé des Etats (Strange, 1996) et l'érosion de leurs pouvoirs en termes de production, de transfert, de gestion de l'emploi, de mise en place de règles) ne renvoient pas au jeu du marché. Ils se traduisent généralement par un éclatement des anciennes activités de l'Etat en divers sous-ensembles généralement pris en charge par une pluralité d'acteurs (société civile, associations, ONG). Cet éclatement conduit à repreciser le concept d'Etat et à bien dissocier les structures institutionnelles qui traduisent des relations de pouvoir, les organes centraux de décision qui définissent la politique économique, les instances de négociation et de recherche de compromis et les activités productives. L'Etat se recentre sur ses fonctions régaliennes de faiseur de politique économique, d'arbitre, de redistributeur et de protecteur social. Il se désengage des activités productives prises en charge par le secteur privé et associatif.

Les économies en développement ont à gérer des tensions internes (démographiques, sociales) et des modes spécifiques d'insertion dans l'économie mondiale. Les structures de pouvoir sont au cœur de ces doubles appartenances.

Les acteurs ont des *rationalités contextuelles ou situées*. Ils agissent dans un contexte où les contraintes sont relâchées (sous-emploi, terres abondantes, éloignement de la frontière d'efficience) et où les *risques* sont élevés. Il en résulte des comportements court-termistes et la recherche de solutions réversibles. En situation d'information imparfaite, les agents privilégient à la fois le court terme du marché et le long terme des réseaux, des droits et des obligations et des investissements intergénérationnels. Les unités domestiques sont des lieux de production et de reproduction de la capacité de travail, des lieux d'arbitrage entre la production de biens et services marchands et non marchands ; des unités décisionnelles d'allocation du travail. La priorité est généralement accordée à la sécurité. Il en résulte des *comportements atypiques* de l'offre de travail ou de réponse de l'offre agricole au prix relatif, une réversibilité des flux migratoires, un caractère instable des travailleurs ou de la polyactivité.

Conclusion

Les fondements théoriques des interventions publiques montrent ainsi la pluralité des paradigmes et les limites tant des approches interventionnistes que libérales. L'Etat est rarement le despote bienveillant voulant rendre maximum le bien-être collectif dont parle Wicksell. Mais, inversement, la vision utopique de l'autonomie de l'économie vis-à-vis du politique n'a pas de validité pour trois principales que nous avons développées :

- L'Etat n'est pas le seul acteur doté de pouvoir et recherchant la puissance ; les grandes firmes et leurs responsables répondent du même référent. Les firmes ne sont pas les seuls agents recherchant la richesse. Les Etats et autres acteurs collectifs ont également en partie cet objectif dans un cadre national.

- La question des interventions publiques ne peut aujourd'hui renvoyer au seul acteur Etat. De nombreux organismes ont pour charge de gérer le collectif, de prendre en compte les externalités.

- Il importe de différencier les composantes de l'Etat comme nous l'avons analysé. L'Etat lui-même a diverses fonctions qu'il faut différencier : allocatives en favorisant la concurrence, stabilisatrice,

de transfert assurant le minimum social ou de répartition visant à la justice dans la répartition.

La création d'un cadre stable réduisant l'incertitude, permettant des anticipations longues de la part des opérateurs et assurant la crédibilité des décisions sont aussi importantes que le retour à la vérité des prix. Ce débat théorique a d'importantes implications de politique économique.

Au niveau *macro-économique*, le débat entre *l'État et le marché* et l'hypothèse selon laquelle le retour aux lois du marché réduirait les distorsions des politiques économiques et les prélèvements d'un État prédateur paraissent ainsi inadéquats. Ils confondent la question de la réforme de l'État et sa transformation d'un État de rente en un État « pro » (protecteur, prospecteur, promoteur) créant un cadre stratégique pour le développement avec les questions des modes de coordination entre agents individuels, d'intégration des acteurs socialisés et de régulation socio-politique. L'économie de marché ne peut fonctionner de manière efficace que si l'État est renforcé pour créer l'environnement institutionnel favorable, que si les entreprises ont des logiques d'investissement productif dans le long terme et que si les mécanismes redistributifs fonctionnent avec des tensions sociales régulées.

Il faut des institutions et des organisations dès lors que le futur incertain doit être transformé en projet et que le temps historique n'est pas réduit au temps homogène et probabilisable des modèles standards.

Les tensions socio-politiques doivent être régulées d'où l'importance des États aux pouvoirs légitimes, des régulations internes, des recherches d'équité permettant une relative stabilité socio-politique qui crée un climat de sécurité et qui accroît la crédibilité extérieure. La confiance des marchés suppose des États et des pouvoirs légitimes, inversement les tensions sont d'autant plus régulées que la croissance et l'ouverture extérieure maîtrisée donnent du grain à moudre. L'État développeur est un État facilitateur plus que réalisateur, incitateur plus que décideur sauf pour les choix stratégiques.

Bibliographie

AGENOR (P.R) et MONTIEL (P.)

1998 *Development Macro Economics*, Princeton University Press, New Jersey, 2ème édition.

ALESINA (A.)

1994 Political Models of Macro economics Policy and fiscal reform. In : HAGGARD, S. and WEBB, S. (ed.) *Voting for Reform*, Oxford, Oxford University.

BAIROCH (P.)

1994 *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte.

BANQUE MONDIALE

1994 *Asian Miracle*, Washington.

BATES (R.)

1981 *Markets and States in Tropical Africa*, Berkeley, University of California Press.

BATES (R.) et KRUEGER (A.)

1993 Political and Economic interactions. In *Economic Politycy Reform*, Oxford : Blackwell.

BAYART (J.F.)

1989 *L'Etat en Afrique : La politique du ventre*. Paris Fayart.

BOURGUIGNON (F.), BRANSON et De MELO (J.)

1989 *Macro economic Adjustment and Income Distribution : a macro-micro simulation*. Paris, Centre de développement, OCDE.

BOURGUIGNON (F.) et MORRISSON (Ch.)

1992 *Ajustement et équité dans les pays en développement Une approche nouvelle*. Paris, Centre de développement, OCDE.

CAMPBELL (B.)

1997 Débats actuels sur la reconceptualisation de l'Etat par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID. In GEMDEV *Les avatars de l'Etat en Afrique*, Paris, Karthala.

CIIVAGNEUX (Ch.)

1998). Une économie politique des Institutions économiques internationales, Doc Ron.

- CHAVAGNEUX (Ch.) et COUSSY (J.) (ed.)
 1998 « Etudes d'économie politique internationale ». *Economies et sociétés*,
 Cahiers de l'ISMEA, Série Relations économiques internationales, n° 34.
- COASE (R.)
 1960 The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- DESSUS (S.), LAFAY (J.D.) et MORRISSON (Ch.)
 1997 Modèles politico-économiques des programmes de stabilisation en
 Afrique. *Revue Economie du Développement*, n° 4, pp. 3-34.
- DOWNS (A.)
 1957 An Economic Theory of Democracy, New York, Hagen and Raw.
- FERGUSON
 1990 The anti politics Machine. Development depolitized and bureaucracy.
 In Lesotho, Université du Minnesota Press, Minnesota.
- FREY
 1984 International Political Economy, Oxford Basic Blackwell.
- GENEREUX (J.)
 1996 *L'Economie politique. Analyse économique des choix publics et de la vie
 politique*. Paris, Larousse.
- HE YONG
 1994 Economie néo-institutionnelle et développement : une analyse synthé-
 tique. *Revue économie du développement*, n° 4.
- HAGGARD (S.) et KAUFMANN
 1992 *The Politics of Economic Adjustment : International Constraints
 Distributive conflicts and the State*. Princeton, Princeton University.
- HAGGARD (S.) et KAUFMANN
 1995 *The Political Economy of Democratic Transition*. Princeton, Princeton
 University.
- HIBOU (B.)
 1998 Economie politique de la Banque Mondiale en Afrique sub-saharienne.
 Du catéchisme économique au fait et méfait missionnaire. *Cahiers du
 CERI*, Paris.
- HIRSCHMAN (A.-O.)
 1972 *Face au déclin des entreprises et des institutions*. Paris, Ed. ouvrières.
- HUGON (Ph.)
 1993 *L'économie de l'Afrique*. Paris, La Découverte.

- HUGON (Ph.)
1993 La pensée francophone en économie du développement. *Revue d'économie politique*, n° 2, vol. 101.
- HUGON (Ph.), POURCET (G.) et QUIERS-VALETTE (cd.)
1994 *L'Afrique des incertitudes* Paris, PUF, Coll. Tiers Monde.
- HUGON (Ph.)
1997 *Economie politique internationale et mondialisation*. Paris, Economica, Poche.
- 1999 *La Zone franc à l'heure de l'euro*. Paris, Karthala.
- KEBADJIAN (G.)
1999 *Les théories de l'économie politique internationale*. Paris, Ed. du Seuil.
- KILLICK (K.)
1995 Principal Arguments and the Failing of Conditionality. *Journal of International Development*, 9-491.
- LAFAY (J.D.) et LECAILLON (J.)
1993 *La dimension politique de l'ajustement*. Paris, Centre de développement, OCDE.
- LAFAY (J.D.)
1993 Les apports de la théorie des choix publics à l'analyse des problèmes de développement. *Revue Economie du développement*. n° 3.
- LORDON (F.)
1997 *Les quadratures de la politique économique. Les Infortunes de la vertu*. Paris, Albin Michel.
- MOSLEY (P.), HARRIGAN (B.) et TOYE
1991 *Aid and Power. The World Bank and Policy Based Lending*. Routledge, London.
- MUELLER (D.C.)
1989 *Public Choice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NELSON (J.M.)
1990 *Economic Crisis and political Choice : The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, Princeton University.
- NELSON (J.M.)
Linkages between Politics and Economics.

NORTH (D.C.)

1981 *Structure and Change in Economic History*. New York, Norton.

NISKANEN (W.)

1971 *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago Aldine-Atherton.

NUGENT (J.B.)

1993 Between State, Markets and Households : a Neo-Institutional Analysis of Local Organizations and Institutions. *World Development*. 21 (4) 623-632.

OLSON

1978 *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of groups*, Harvard, Harvard University Press, trad., PUF.

PERROUX (F.)

1960 *Economie et société : contrainte, échange, don*. Paris, PUF.

RODRIG (D.)

1996 Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIV, p. 9-91.

SEN (A.K.)

1982 *Poverty and famines ; an Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford, Clarendon Press.

STIGLITZ (J.)

1988 Economic Organization, Information and Development. In CHENERY (H.) et SRINIVASAN (T.N.) (eds) *Handbook of Development economics*. Vol. II, Amsterdam, North Holland.

1998 Towards a New paradigm for Development : Strategies, Policies and Processes, Prebisch Lectures at UNCTAD, Genève.

WILLIAMSON (J.)

1987 *The Economic Institution of Capitalism*. The Free Press, New York.

WILLIAMSON (J.) (ed.)

1994 *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC Institute for International Economic.

WORLD BANK

1997 *World Development Report. The State in a Changing World*. Washington.

